

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perilaku korupsi telah berlangsung ribuan tahun silam, dan korupsi merupakan perbuatan yang dibenci dan dikutuk oleh banyak orang setiap generasi tanpa memandang bangsa, ras, dan kepercayaan, bahkan Seorang Niccolo Machiavelli, menyamakan para pemegang tampuk kekuasaan dan jabatan publik yang selalu menyalah gunakan kekuasaannya untuk melakukan tindak korupsi sebagai orang-orang kriminal yang suka merampok dan kejahatan-kejahatan yang merusak tatanan kenegaraan. Korupsi adalah salah satu dari sekian banyak masalah besar yang sedang kita hadapi sekarang ini. korupsi telah menjadi salah satu faktor penghambat kemajuan disegala bidang.¹ Berbagai negara disegala penjuru dinai telah menjadikan korupsi sebagai musuh bersama, di Eropa, Afrika, Asia, Amerika.² Tidak ada cara mudah dan jalan pintas untuk memberantas korupsi. Korupsi, sampai tingkat tertentu akan selalu hadir ditengah-tengah kita korupsi saat ini telah mewabah dan sistemik menjangkau segala pemerintahan. Korupsi bukan hanya soal pejabat publik yang menyalahgunakan jabatannya, tetapi juga soal orang, setiap orang, yang

¹. Quah, Jon S T, Corruption in Asian countries: Can it be minimized, *Public Administration Review*; Nov/Dec 1999; 59, 6; ProQuest Research Library, pg. 483.

². Di Komunitas Pembangunan Afrika, telah menandatangani Protokol Menentang Corruption pada tahun 2001 dan Konvensi Uni Afrika tentang Pencegahan dan Pemberantasan Corruption, Peter W. Schroth The African Union Convention on Preventing and combating corruption, *Journal of African Law*, 49, 1 (2005), 24–38 # 2005 School of Oriental and African Studies. doi:10.1017/S0021855305000033 Printed in the United Kingdom. www.proquest. Di akses 5 juni 2014.

menyalahgunakan kedudukannya bila dengan demikian dapat memperoleh uang yang melimpah dengan cara mudah dalam waktu singkat.³

Walau ada banyak kemajuan di sektor lain dinengeri ini, namun tetap saja korupsi menjadi masalah terbesar bangsa saat ini,⁴ telah banyak keuangan negara yang bocor akibat dari korupsi baik atas motif kesengajaan atau kelalaian dengan menguntungkan diri sendiri atau juga orang lain dan coorporasi. Gagalnya pemberantasan korupsi selama ini sebabnya tidak saja kurangnya komitmen *stack holder*, politik dan birokrat, termasuk juga lembaga pemberantas korupsi utamanya lembaga konvensional, namun juga minimnya moralitas yang dimiliki, keserakahan melanda banyak kalangan. Dari pusat hingga daerah telah terjadi korupsi, para penegak hukum. Korupsi di negeri ini bagai kanker dan benalu, ia melekat dan menyebar hampir di segala lini kekuasaan, dari pusat hingga daerah, eksekutif, legislative, yudikatif, pebisnis lokal, nasional hingga internasional. Kanker korupsi juga melibatkan banyak kalangan dari berbagai latar belakang pendidikan, dari tamatan SLTA, hingga yang berpangkat guru besar. Sehingga tidak heran secara normatif bangsa ini telah menjadikan korupsi sebagai musuh bersama, dengan menempatkannya sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).⁵ Kian hari memunculkan

³.Budihardjo Hardjowijono dan Hayie Muhammad, *Daftar Simak Monitoring Proses Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Indonesia Procurement Watch Jakarta, 2006, hlm. i.

⁴. Irmon G. Lonti, Indonesia: Accomplishments Amidst Challenges, *Southeast Asian Affairs*; 2006; ProQuest Research Library, pg. 93. Di akses 6 juni 2014.

⁵. Korupsi tidak diragukan lagi salah satu masalah yang paling serius yang dihadapi oleh banyak negara, termasuk negara-negara muslim seperti Indonesia. Kadang-kadang mungkin tampak bahwa ajaran Islam - agama yang melarang korupsi - sendiri tidak bekerja untuk mencegah Muslim dari melakukan tindakan-tindakan berbahaya seperti. Penulis artikel ini karena itu melihat faktor-faktor lain yang mempengaruhi muslim dalam kehidupan sehari-hari mereka dan meninjau status pemerintahan. Dalam pandangannya, salah satu cara untuk mengatasi masalah korupsi akan menjadi pembinaan tata pemerintahan yang baik. Namun, pada saat yang sama kaum muslimin akan membutuhkan masyarakat madani yang hidup dan dinamis yang dapat memainkan peran penting dalam penciptaan dan pemberdayaan

istilah-istilah yang relative baru seperti ada korupsi berjamaah, mafia hukum, mafia peradilan, mafia politik. Korupsi terjadi disebabkan oleh banyak faktor, mulai dari desain konstitusi atau ketatanegaraan yang membuka peluang melahirkan regulasi yang korup,⁶ komitmen pemimpin kekuasaan, rekrutmen politik yang buruk, keserakahan, moral para penegak hukum, benturan antara lembaga. Masalah korupsi juga berkaitan erat dengan kompleksitas masalah lainnya, antara lain masalah sikap, mental/moral, pola/sikap hidup dan budaya sosial, kebutuhan/tuntutan ekonomi, struktur/budaya politik, peluang yang ada di dalam mekanisme pembangunan atau kelemahan birokrasi di bidang pelayanan umum. Busro Muqoddas menyatakan Korupsi di negeri ini melibatkan banyak aktor mulai dari birokrat pusat dan daerah, pebisnis nasional-internasional, politisi pusat-daerah, calo kasus, calo anggaran, penegak hukum, cukong proyek dan cukong politik.⁷

Banyaknya kasus-kasus kerugian negara/daerah yang diselesaikan melalui proses pidana dan pelakunya kebanyakan Kepala Daerah ditingkat Pemerintah Provinsi maupun ditingkat Pemerintah Kabupaten/Kota, hal ini menunjukkan tata kelola keuangan daerah masih belum berjalan dengan baik berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari

pemerintahan yang baik. Di Indonesia, negara muslim mayoritas - sebenarnya negara muslim terbesar di dunia - sejumlah besar masyarakat sipil berbasis Islam ada. Penulis membahas peran ajaran Islam melawan korupsi, dan pengalaman baru dari Indonesia dalam memerangi wakil ini, terutama peran seorang lingkup masyarakat sipil Islam. Azyumardi Azra, *Islam, corruption, good governance, and civil society: the Indonesian experience*, ICR 2.1 Produced and distributed by Pluto Journals ICR.plutojournals.org, www.progues, di akses 2 juni 014.

⁶.Dr. Aidul Fitriadi Azhari, *Membangun Sistem Keadilan Konstitusional*, makalah yang disampaikan pada seminar terbatas “anti korupsi dan membangun hukum Indoensia yang berkeadilan” dalam rangka masukan pada Tanwir PP Muhammadiyah 2014, yang diselenggarakan program doctor sekolah pascasarjana UMS. hlm. 5.

⁷.Busyro Muqoddas, *Kebijakan Penanggulangan Korupsi Di Indoensia*, makalah yang disampaikan pada seminar terbatas “anti korupsi dan membangun hukum indoensia yang berkeadilan” dalam rangka masuka pada Tanwir PP Muhammadiyah 2014, yang diselenggarakan program doctor sekolah pascasarjana UMS. hlm. 5.

Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Hal ini dikuatkan oleh Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) UGM dalam laporan akhir tahunannya memaparkan bahwa Sepanjang dalam laporan akhirtahunannya memaparkan bahwa sepanjang tahun 2007, dari 143 kasus korupsi, 69 diantaranya melibatkan kepala daerah, yang meliputi 7 kasus melibatkan gubernur, 47 Bupati, 6 walikota, 6 Wakil Bupati dan 3 Wakil Walikota. Hal tersebut menunjukkan terdapat potensi besar terjadinya penyelewengan pengelolaan keuangan daerah.⁸

Untuk melawan korupsi telah banyak usaha yang dilakukan, dari sisi yudikatif-struktur hukum, terbentuk lembaga-lembaga penindakan, baik lembaga penindakan konvensional seperti kepolisian, kejaksaan, serta pengadilan. Selanjutnya lembaga non konvensional atau *ad hoc* seperti KPK. Dari segi pengawasan terbentuk BPK dan BPKP sebagai institusi yang mengaudit sekaligus melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan keuangan negara/daerah. Sementara dari segi lalu lintas keuangan telah ada PPATK yang mengawasi dan mengidentifikasi transaksi mencurigakan yang diduga berpotensi hasil pencucian uang atau hasil korupsi.

Sementara dari sisi legislasi berjamuran produk hukum dengan segala bentuk dan dari berbagai level kewenangan mulai dari UU, PP, Kepres, Kepmen, Perda. Dari segi konsep telah dicanangkan berbagai konsep pemerintahan yang baik sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi. Seperti konsep *good governance*.⁹

⁸ .Bachrul Amiq, *Aspek hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*, Laks Bang Persindo, Yogyakarta, 2010, hlm.3.

⁹ . Konsep pemerintahan yang baik mengemuka di penghujung abad 20 merupakan respon yang muncul dan berkembang di berbagai negara untuk mengoreksi peranan pemerintah yang

UNDP memberikan definisi *good governance* adalah sebagai berikut “*the exercise of political economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.¹⁰ Sementara Bank Dunia mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewirausahaan, sedangkan UNDP sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif antara sektor swasta dan masyarakat (*civil society*). berdasarkan hal itu UNDP kemudian mengajukan karakter *good governance* sebagai berikut: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.¹¹

Konsep ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru, karena sesungguhnya upaya-upaya mewujudkan pemerintahan yang baik itu telah dilakukan pula oleh MPR antara lain diwujudkan dengan TAP MPR RI Nomor. XI/MPR/2009 tentang penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, lalu dalam UU Nomor. 28/2009 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN, sebagaimana tertuang dalam

bersifat sentralistik dan bahkan otoriter, kearah pemerintahan dan penyelenggaraan yang berorientasi pada misi pemberdayaan masyarakat dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi, serta demokratisasi politik, peranan *good governance* di Indonesia dalam upaya pencegahan tindak pidana korupsi, lihat Sjahrudin Rasul (Mantan Wakil Ketua KPK), *Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor. 3, 2009, Universitas Gajah Mada. hlm. 538.

¹⁰.Ibid, hlm,539.

¹¹.Ibid, hlm,541.

Pasal 3 memuat asas-asas penyelenggaraan negara yang meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesiolitas, asas akuntabilitas. Kedua peraturan yang disebut di atas merupakan langkah awal reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Selain kedua peraturan itu, juga di terbitkan UU No. 15 tahun 2002 tentang pencucian uang dan UU 32 tahun 2002 tentang KPK, tindak lanjut dari kedua UU di atas Presiden telah menerbitkan Inpres No. 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.¹²

Pada bagian lain, di internal birokrasi dalam rangka melawan praktik KKN, utamanya sebagai langkah pencegahan yang juga merupakan sejalan dengan konsep pemerintahan yang baik sebagaimana yang disebutkan diatas, adalah dibentuknya tim yang disebut dengan Tuntutan perbedaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) pada berbagai level pemerintahan, dan departemen. TP-TGR merupakan model pengendalian internal bagi kerugian negara/daerah, baik berupa barang maupun uang.

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan Negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat UU korupsi, baik yang lama yaitu UU No. 3 tahun 1971 maupun yang baru yaitu UU no. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Ditinjau dari aspek cara penyelesaiannya tersedia berbagai cara

¹².Ibid, hlm,539.

yang dapat di tempuh, mulai dari (1) Tuntutan Pidana/Pidana Khusus (Korupsi). (2) Tuntutan Perdata (3) Tuntutan Perbendaharaan (TP) (4) Tuntutan Ganti Rugi (TGR).

Menurut UU No. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum, yaitu instrumen pidana dan instrumen perdata. Instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh Hakim. Instrumen perdata dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan terhadap pelaku korupsi (tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya bila terpidana meninggal dunia). Instrumen pidana lebih lazim dilakukan karena proses hukumnya lebih sederhana dan mudah.

Selain cara pidana dan perdata yang disebutkan di atas, pada sisi lain terdapat cara atau pendekatan administrative yang sudah lama dipraktekan dalam internal birokrasi yang juga di perkuat oleh berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan terutama UU BPK, UU Perbendaharaan Negara, UU Keuangan Negara. Instrumen administrasi kelembagaannya dilakukan oleh majelis Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) yang dibentuk oleh satuan departemen terkait atau kepala daerah pada semua tingkatan. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 64 UU No .1 tahun 2004 tentang perbedaharaan negara menyebutkan, ayat (1) bendahara, Pegawai Negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk

mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. (2) putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi. kemudian pada Pasal 14 UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (1) apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 140 peraturan pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah menyebutkan: ayat (1) Bendahara, Pegawai Negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. (2) Putusan pidana atas kerugian daerah terhadap bendahara, Pegawai Negeri bukan bendahara dan pejabat lain tidak membebaskan yang bersangkutan dari tuntutan ganti rugi. Pasal 38 Peraturan BPK No. 3 tahun 2007 tentang tata cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara ayat (1) Bendahara yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari berbagai persoalan yang berakibat pada kerugian negara/daerah, dalam proses penarikannya kembali untuk disetor ke kas negara/daerah tidak semulus apa yang diharapkan hal ini dapat kita lihat data hasil pemantauan

penyelesaian kerugian negara/daerah yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI, dapat dilihat sebagai berikut;¹³

TAHUN	2012	2013	TREND	%
1.DATA KASUS				
JUMLAH KASUS	17.282,00	21.528,00	4.246,00	24.57 %
NILAI KASUS	4.710,36	9.907,00	5.196,64	110.32 %
2.PENYELESAIAN				
JUMLAH KASUS	11.556,00	14.594,00	3.038.00	26.29 %
NILAI KASUS	1.331,64	502,28	(829,36)	-62.28 %
3.SISA KASUS				
JUMLAH KASUS	10.249,00	17.658,00	7.409.00	72,29 %
NILAI KASUS	3.378,72	9.404,72	6.026,00	178,35 %

Dari tabel data penyelesaian kerugian negara/daerah tersebut menunjukkan adanya trend peningkatan yang cukup signifikan setiap tahunnya dari jumlah kasus dan nilai kasus kerugian negara/daerah, tingkat tindak lanjut penyelesaian kerugian negara/daerah sangat lah rendah dalam arti banyak kasus-kasus kerugian negara yang belum terselesaikan. Sedangkan rendahnya tindak lanjut kerugian negara/daerah disebabkan oleh adanya indikasi kurang adanya kesungguh-sungguhan dari pihak pimpinan yang berwenang menyelesaikan kerugian negara/daerah, dan belum adanya aturan yang bersifat memaksa,¹⁴.

Adanya indikasi kelemahan dalam pengaturan prinsip pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor yang berpengaruh pada

¹³.Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Implementasi Percepatan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara Berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 Dan Efektifitas Hasil Pementauan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Untuk Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/D) Majelis TP-TGR*, Makalah Workshop, Yogyakarta, 2013.

¹⁴.Djoko Sumaryanto, *Pembalikan Beban Pembuktian; Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta,2009, hlm.10.

terjadinya kerugian negara/daerah, mengingat prinsip hukum adalah suatu nilai yang memberikan pengarahan terhadap perilaku manusia didalam masyarakat J.J.H.Bruggink, dalam Hendra Karianga,¹⁵ bahwa prinsip hukum memainkan peran yang sangat penting dalam menafsirkan peraturan – peraturan dan sangat menentukan penerapan kaidah hukum. Sedangkan E.Utrecht, dalam Hendra Karianga,¹⁶ menyatakan bahwa prinsip hukum adalah dasar dari peraturan – peraturan hukum yang mengelompokkan beberapa peraturan hukum sehingga peraturan – peraturan hukum tersebut merupakan suatu lembaga hukum. Adapun pendapat Satjipto Raharjo, dalam Hendra Karianga,¹⁷ menyatakan bahwa prinsip hukum adalah jiwa dari peraturan hukum dan merupakan landasan paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan *“ratio legis”* dari peraturan hukum.

Kalau kita simak dari berbagai pendapat ahli terkait dengan adanya kelemahan dari pengaturan prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah, sangat lah logis dalam penyelesaian kerugian negara/ daerah menjadi sulit ketika prinsip-prinsip hukum yang menjadi dasar untuk menyelesaikan persoalan itu tidak diatur secara rinci didalam Peraturan Pemerintah, hal ini Peraturan Pemerintah yang diamanatkan didalam Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang perbendaharaan negara sampai saat ini Peraturan Pelaksanaan (PP) belum ada.

¹⁵.Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm.216

¹⁶.Ibid.

¹⁷.Ibid.

Urgensi dari penelitian ini adalah, bagaimana ketentuan TP-TGR lalu bagaimana kesesuaian antara peraturan perundang-undnagan yang mengaturnya, dan seperti apa pelaksanaan pengendalian internal birokrasi itu di Kabupaten Rembang, dengan menelusuri dokumen-dokumen pelaksanaannya, apakah efektif TP-TGR itu dilaksanakan, adakah hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya TP-TGR dan seperti apa hambatannya, dengan mengetahui instrument normatif dan pelaksanaannya di Rembang beserta hambatan-hambatannya, maka di upayakan membangun model yang tepat dalam rangka penyelesaian kerugian Negara/daerah tersebut. Pertanyaan-pertanya itulah yang ingin dipecahkan oleh penelitian ini.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan penyelesaian kerugian negara/daerah lewat Tuntutan Perbendaharaan dan Ganti Rugi (TP-TGR) di Kabupaten Rembang ?
2. Bagaimanakah model penyelesaian kerugian negara/daerah kedepan ?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Penyelesaian kerugian negara/daerah lewat Tuntutan Perbendaharaan dan Ganti Rugi (TP-TGR) di Kabupaten Rembang.
2. Mengkonstruksi model Penyelesaian kerugian negara/daerah kedepan

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian, dapat memberikan sumbangsih pikiran dalam khasan teori hukum utamanya terkait dengan efektifitas serta daya berlakunya norma-norma hukum di bidang keuangan negara/daerah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan output dari hasil penelitian ini memberikan gambaran informasi tentang pelaksanaan TP-TGR di Kabupaten Rembang, terutama memberikan informasi kedudukan kasus serta pihak-pihak yang terlibat dalam kerugian keuangan/barang negara/daerah di Rembang.

E. Landasan Teori

Sebagai grand theory-nya dalam penelitian ini menggunakan teori hukum positivisme, yaitu teori yang menjelaskan bahwa hukum adalah suatu perintah atau keputusan yang dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.¹⁸ *Legal Positivism*, menyangkal tiga tesis *natural law*. Bagi *legal positivism*, hukum adalah kenyataan yuridis semata-mata yang dihasilkan oleh otoritas negara, serta tidak memiliki asosiasi mutlak dengan nilai-nilai moral. Sumber hukum adalah kemauan yang berdaulat (*the source of a law is the will of the sovereign*). Negara, adalah pembentuk hukum dan sekaligus tuhan dunia hukum (*the god of the world of law*). Positivisme yuridis hanya mengakui aturan-aturan legal buatan negara sebagai hukum yang sejati. Kesejatian aturan-aturan tersebut,

¹⁸. Prof Gunarto.files.wordpress.com/2012/12/mph-1.pdf, di akses 18-2-2014.

terletak pada legalisasi yang ditetapkan negara sehingga bermakna yuridis. Positivisme yuridis menolak supremasi moral atas hukum. Hukum valid sebagai hukum, tidak tergantung pada muatan moral yang dikandungnya, melainkan semata-mata karena telah ditetapkan oleh negara sebagai hukum yang sah.¹⁹

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, aturan-aturan dan juga lembaga-lembaga yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang di anggap sebagai hukum dan mewakili aspirasi rakyat dalam upaya memberantas korupsi. Untuk itu penting melihat kefalidan dari pada peraturan perunda-undangannya tersebut, apakah memadai atau tidak dalam memberantasan korupsi atau dapatkah dijalankan oleh lembaga yang ditugaskan.

Adakah sinkronisasi norma hukum dalam penyelesaian sengketa kerugian negara/daerah, kareana didalam penyelesaian sengketa kerugian negara/daerah dimungkinkan terjadinya ketersinggungan dua hukum yaitu hukum publik dan hukum prifat. Teori Kelsen dalam Aidul Fitriciada Azhari,²⁰ dijelaskan pula;

“Berkenaan dengan pengertian mengenai sistem hukum sebagai sistem norma, *“completely self-contained”*, dan saling berhubungan secara logis dan sistematis dalam suatu struktur yang bersifat hirarkhis (*Stufenbau*) Kelsen menggunakan gagasan mengenai norma dasar (*Grundnorm*) untuk menjelaskan kohorensi norma – norma dalam sitem hukum tersebut”.

Dalam memandu penulisan ini maka teori hukum berjenjang, (*stufen theory*) dari Hans Kelsen akan di gunakan, teori ini melihat hukum sebagai

¹⁹.Bernard L. Tanya, *Filsafat Hukum, makalah*, 2013.

²⁰.Aidul Fitriciada Azhari, *Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia*, Jagad Abjad, Solo, 2010, hlm, 46.

suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin konkrit. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut norma dasar (*ground norm*). Lalu untuk melengkapi perspektif positifisme Hans Kelsen maka Teori berjenjang ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawasky yang lebih mengkhususkan pada pembahasan norma hukum saja. Sebagai penganut dari aliran positif, hukum dipahami identik dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh penguasa.²¹

F. Metode

1. Jenis penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau yang juga bisa disebut penelitian doktrinal. Pada penelitian jenis normative hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*Law in book*) yang seringkali di bedakan dengan hukum sebagai tindakan (*Law in action*). Dalam penelitian jenis ini, meneliti peraturan perundang-undangan, karenanya secara logis jenis data cara pengumpulan data mengandalkan sumber data sekunder, dengan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaedah yang berlaku di dalam masyarakat. Norma

²¹.Darji Darmodiharjo dan Shidarta, dalam Absori, *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2012, hlm. 17.

hukum yang berlaku itu berupa hukum positif bentukan Lembaga perundangan-undangan, kodifikasi, UU, PP dan, Norma hukum bentukan lembaga peradilan, serta norma hukum buatan pihak-pihak berkepentingan (kontrak, dokumen hukm, Laporan hukum, catatan hukum, RUU). Penelitian hukum normatif tidak mengkaji pelaksanaan implementasi hukum. Penelitian hukum hanya menelaah data sekunder.²²

Bagaimana bekerjanya lembaga TP-TGR di Kabupaten Rembang, dengan menganalisis dokumen-dokumen hasil kerja mereka. Apakah amanat UU atau aturan normatif terkait sudah dijalankan secara konsisten atau belum.

2. Sumber dan Jenis Data

Sebagai data utama adalah berasal dari Sumber data sekunder (kepuustakaan) yang terdiri atas bahan hukum:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah merupakan bahan hukum yang secara legal formal mempunyai kekuatan mengikat atau mempunyai otoritas yang terdiri dari; Perundang – undangan serta catatan – catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang – undangan, yang dapat kita kelompokkan norma atau kaidah dasar seperti pembukaan UUD 1945 dan peraturan dasar meliputi, Batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR. Peraturan

²².Menurut/Prof.Abdul Kadir Muhammad ,elearning. upnjatim.
ac.id/courses/HKB5003/document/MPH, dia akses 18-2-2014

perundang-undangan yaitu; Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Daerah Peraturan Bupati, dan termasuk Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²³

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum-hukum primer seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum, yang dituangkan dalam buku – buku teks maupun dalam jurnal – jurnal hukum atau dalam bentuk makalah.²⁴

c. Bahan hukum tersier

Kamus-kamus hukum, dan ensiklopedia.

3. Sampel penelitian

Sampel penelitian di ambil dari kasus kerugian daerah/negara di Kabupaten Rembang, yakni dari tahun 2004 sampai tahun 2012.

4. Lokasi Penelitian

Dilakukan di Kabupaten Rembang- Jawa Tengah.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan model logika deduktif (cara penarikan kesimpulan dari sesuatu yang sifatnya umum ke khusus), Data yang diperoleh dari studi pustaka dianalisis secara deskriptif, dengan tahapan mengkatagorikan, kemudian dihubungkan

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press) Jakarta 1986, hlm.52.

²⁴ Ibid.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas dan teori hukum, lalu di susun kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Tesis akan disusun, mulai dari bab satu tentang pendahuluan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Kemudian bab dua tentang tinjauan pustaka berisi tentang Pengertian tentang keuangan negara/daerah, Pengertian tentang Barang milik negara/daerah, Ragam modus timbulnya kerugian negara/daerah. Sumber Informasi Diketuinya Kerugian Negara/Daerah Dan Cara Menghitung kerugian Negara Daerah/Daerah.

Dilanjutkan dengan bab tiga dengan deskripsi singkat lokasi penelitian yang terdiri atas, sejarah singkat, luas wilayah, demografis dan Tata kelola penerimaan dan belanja daerah.

Pada bab 4 adalah pembahasan yang terdiri atas pertama tentang penyelesaian kerugian negara/daerah lewat tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) yang membahas mulai ragam dasar hukum TP-TGR, ruang lingkup penyelesaian kerugian daerah, subjek dan objek, informasi, verifikasi dan pelaporan, penyelesaian tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi, kadaluwarsa, penghapusan dan penyetoran.

Kemudian kedua pada bab 4 akan membicarakan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Lewat Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) di Kabupaten Rembang yang terdiri atas dua poin utama yakni deskripsi kasus dan pelaksanaan TP-TGR itu sendiri di Rembang dan

penyelesaiannya. Pada poin ke tiga pada bab lima ini akan berbicara model kedepan. Lalu bab lima di akhiri dengan pentutup terdiri atas simpulan dan rekomendasi.